

重層的な通商政策と日米関係 ——ポスト冷戦期における日米通商政策の検討

Japan's Multi-layered Trade Policy and Japan-US relations

藤 木 剛 康

Takeyasu FUJIKI

Abstract

In 2000, the principal of Japan's trade policy has shifted toward multi-layered trade policy, which is designed to mesh with multilateralism, regionalism and bilateralism. Till then, Japan has advocated multilateralism due to constrain of the US aggressive trade policy. The question addressed in this paper is "Does Japan's multi-layered trade policy affect the character of Japan-US relations?"

This paper examines the Japan-US relations in post-cold war era, focusing on the following trade policy issues: 1) Japan's trade policy in 1990s, 2) Bush administration's trade policy, 3) Japan's trade policy change in recent years, 4) several issues on Japan's multi-layered trade policy.

はじめに

2000年の『通商白書』は、それまでWTOの多角主義原則に反するとしてきた地域主義的な通商政策に対して初めて肯定的な評価を与え、これからの通商政策の方向性として、「重層的な通商政策」という枠組み⁽¹⁾を打ち出した。こうして2002年1月、小泉首相は日本としては初の自由貿易協定（Free Trade Agreement。以下、FTAと略記）である「日本・シンガポール新時代経済連携協定（Japan-Singapore Economic Partnership Agreement。以下、JSEPAと略記）」に署名し、同時に「日・ASEAN包括的経済連携構想」を提起した⁽²⁾。さらにその後も、日本は韓国やメキシコとの間でFTAの締結に向けた作業を進めている。今やFTAや地域主義的な通商政策は、日本の対外経済政策における一大ブームとなった感がある。

しかしながら、日本がこれまで二国間主義や地域主義的な通商政策から距離を置き、WTOを軸とした多角主義を優先してきたのは、「戦前の経済ブロック化が第2次大戦の原因の一

(1) 経済のグローバル化に対応するため、WTOを中心とした多角的貿易体制の強化、APECなどの地域協力、諸外国との二国間通商関係を適切に組み合わせた通商政策のこと。『通商白書2000』2000年、58頁。

(2) 「東アジアの中の日本とASEAN——率直なパートナーシップを求めて」。この演説は以下のURLで閲覧できる。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0114.html>

つとなったことへの反省」や「貿易立国である日本は、多角的な通商システムから多大の利益を得てきたから」という理由だけではない。一般に、1990年代半ばまでの日本の通商政策の流れは、対米関係偏重の二国間主義から、WTOやAPECなどの国際機関を活用した多角主義への転換だと特徴づけられてきた。⁽³⁾この点に関して、ある論者は日本の多角主義政策の狙いを「関与とワナ」というキーワードを使って巧みに表現している。この議論によれば、日本が多角主義戦略を用いるのは、実はその国際機関にアメリカを関与させ、その結果、それらの機関を、アメリカの一方的な行動を拘束する「ワナ」として利用するためだという。⁽⁴⁾つまり、日本の多国間主義や地域主義は主に対米牽制という枠組みの中で考えられてきたため、未だアメリカ一辺倒の二国間主義から抜け切れていなかったということになる。

しかし今日、こうした状況は大きく変わったかのように見える。2002年10月26日、ブッシュ大統領は、逆に、日本の提起を後追いする形で、ASEAN諸国との間でFTA交渉に入ることを目指す「ASEAN行動計画（Enterprise for ASEAN Initiative。以下、EAIと略記）」を発表した。⁽⁵⁾また、日米間の貿易紛争も全く消滅したわけではないが、かつてのような激しさはすっかり鳴りを潜めている。では、FTAの締結や地域主義の重視といった、近年における日本の通商政策の「転換」は、果たして、これまで対米関係一辺倒だった戦後日本の通商政策からの転換、さらには戦後日米関係の相対化を示すものであろうか。こうした問題に接近するために、さしあたり本稿では、通商問題を中心とした最近の日米関係について、いくつかの論点を検討し、大まかなスケッチを描くこととしたい。

叙述は以下の順序で進める。【1】では、1990年代における日本の通商政策の流れを整理する。【2】では、ブッシュ政権に対する対日政策提言を分析し、その後の動向についても若干の検討を加える。【3】では、「多層的な通商政策」への転換過程を検討する。【4】では、FTAを巡るいくつかの論点について検討する。

【1】1990年代における日本の通商政策

1980年代末以降、激化する日米貿易摩擦を背景に、日本は通商政策の新たな方向性を模索し始めた。それまではアメリカとの二国間交渉の中で、日本側が個別の品目ごとに譲歩を重

(3) 例えば、内山融「WTOと我が国通商政策の転換——日米自動車協定を事例として」『貿易と関税』1999年1月号など。

(4) 「関与とワナという『二重の拘束』を達成するために、日本は注意深く均衡を取っている。日本は国際機関をテコに使って、アメリカが力の一方的行使を差し控え、一部の共同運営を日本に認めるよう、圧力をかけている。だがあまり強く押し付けることはできない。アメリカが離脱する危険を招き、制度自体の崩壊につながりかねないからだ。」エイミー・シーライト「国際機関」スティーヴン・ヴォーゲル編著『対立か協調か——新しい日米パートナーシップを求めて』中央公論新社、2002年、274頁。

(5) 以下のURLから、EAIに関するブッシュ大統領のプレス・リリースを閲覧できる。

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021026-7.html>>

ねて合意に達するというパターンを繰り返していたが、1986年の日米半導体協定と、その後発動されたアメリカの制裁措置とが、日本側の交渉担当者に深刻な反省を促したのである。こうして、以下の2つの路線が追求されることになった。一つは国際的な通商ルールに訴えることで、アメリカの一方的な圧力を封じ込める路線であり、もう一つはアメリカを含めたアジア諸国との経済協力を進めることによって、アメリカの圧力を逸らす路線である。⁽⁶⁾

【1-1】二国間主義から多国間ルール主義への転換——日米自動車交渉とWTOの発足

日本が通商政策において、多国間の通商ルールを重視する転機となったのは、1993年から1995年にかけて行われた日米包括経済協議である。以下ではまず、交渉の経緯を概括しておく。⁽⁷⁾

1993年7月、日米両国首脳は「日米の新たなパートナーシップのための枠組みに関する共同声明」⁽⁸⁾を発表した。この声明によれば、包括協議の目的は、「市場開放およびマクロ経済分野での措置を通じて競争力のある外国の製品及びサービスへのアクセス及び販売を相当程度増大させ…日米二国間の経済面での協力を強化するため、構造・セクター別問題を取り扱うこと」とされた。協議は、①マクロ経済政策（日本の経常黒字削減とアメリカの財政赤字削減など）、②セクター別・構造面での協議及び交渉（政府調達、規制緩和及び競争力、自動車・同部品、保険など）、③地球的展望に立った協力のための共通課題、の3つの柱からなっていた。

しかし交渉の基本原則について、日米双方のスタンスは大きく違っていた。アメリカ側は、「経済第一主義」を唱えるクリントン政権の基本方針に従い、日本の貿易黒字削減を重視していた。また、日本には関税などの国境措置とは別に「見えざる貿易障壁」があるという日本異質論の立場から、数値目標の設定を強硬に主張した。他方、日本側は、「協議対象は政府責任の及ぶ範囲に限定すべき(within government reach)」という立場から数値目標を拒否し、市場メカニズムを尊重する「ルール行政」を主張した。また、国際的な通商ルールを遵守すべきだとして、対話の双方向性を求め、協議の結果は最恵国待遇扱いにすべきだとした。このため交渉は当初から難航した。1994年2月11日の日米首脳会談では、優先4分野（自動車・同部品、政府調達、保険、板ガラス）の全てで合意が成立せず、貿易交渉において日本側が

(6) 「(日米半導体協定)以降の通産省は、数値目標に類するものへの激しい拒否反応と同時に、二国間交渉からも距離を置くようになる。…結果として日本の貿易政策はOECDやWTOを中心とするルール遵守の多国間主義と、APECによるゆるい地域連携活用の2つが基本になっていった。」田中伸男「日本経済『摩擦の時代』に終止符を」『論座』2001年1月号。

(7) 包括協議については、主に以下の文献を参照した。畠山襄『通商交渉——国益を巡るドラマ』日本経済新聞社、1996年；原口幸市「日米包括経済協議——背景・経緯・課題」『国際問題』No.419、1995年2月。

(8) 通商産業省通商政策局米州課編『日米自動車交渉の軌跡——新たな日米経済関係構築への取り組み』通商産業調査会、1997年、327～332頁。

初めてアメリカに「ノー」を言う結果となった。その後、9月に協議が再開され、10月初めに政府調達、保険、板ガラスの3分野については合意が成立したものの、自動車・同部品については決着を見なかった。

自動車・同部品交渉で最大の争点となったのは、日本の自動車メーカーによる米国製自動車部品の購入計画の積み増し要求⁽⁹⁾だった。この論点については、アメリカ側が客観的基準を要求し、これに日本側が数値目標の要求⁽⁹⁾だとして反発したため、交渉は何度も決裂した。ついに1995年5月10日、米国側が通商法301条に基づく対日制裁と、WTOへの提訴を発表し、16日には301条に基づく制裁候補のリストを発表した。これに対し、翌17日、日本側はこの一方的措置をWTOに提訴した。1月に発足したばかりのWTOにとっては荷の重い案件であるという声も聞かれたが、29日に開催されたWTOの物品貿易理事会の場では、米国の一方的措置や数値目標に対し批判的な意見が大勢を占めた。

しかし、こうした華々しいやり取りと並行して、落とし所の模索も続けられており、交渉は、アメリカが制裁を実施する直前の6月28日に決着した。合意内容の要点は以下の3つである。①アメリカ政府は、日本の自動車メーカーが発表した海外生産、外国製品の購入などを増加する計画を歓迎する。②日本メーカーは、現地生産の拡大と米国製部品購入増加の計画を発表する。③アメリカ政府は、日本メーカーによる現地生産と部品購入についての見積もりを発表するが、日本政府はこの見積もりの計算に関与しない。このように合意内容は、どうしても数字の欲しいアメリカ政府と、数値目標だけは拒否したい日本政府、そして一刻も早く交渉を妥結させ、制裁の発動を回避させたい日本メーカーとの間の妥協の産物だった。玉虫色の解決となったことから摩擦の再開を懸念する声もあったが、一般には、「市場に対する政府不介入の原則」と「WTOに象徴される多国間主義の原則」という2つの原則を尊重した「日本通商交渉史上の記念碑」として高く評価された。そしてこれ以降、通商政策姿勢における「バイからマルチへ」の転換が強調されるようになる。他方、アメリカ側の交渉当事者は、日米通商関係の将来像として、①二国間紛争の継続、②多国間方式への転換、③二国間交渉の拡充と多国間・地域的アプローチの併用、という3つのシナリオを提示し、最終的な評価を留保⁽¹²⁾した。

それでは1990年代後半における日米通商関係は、どのように変化したのだろうか。

まず、自動車・同部品交渉の後、日米間では貿易摩擦そのものが沈静化した。1990年代後

(9) 同交渉の経緯については主に以下の文献を参照した。内山前掲論文；畠山襄「日米自動車摩擦について」『貿易と関税』1995年9月号；通産省前掲書；谷口将紀『日本の対米貿易交渉』東京大学出版会、1997年。

(10) 新堀聰「日米自動車紛争の決着」『国際金融』1995年10月1日号；軽部謙介『『共に勝った』と宣伝する交渉の舞台裏』『世界週報』1995年8月1日号など。

(11) 坂本吉弘「世界は『原則』を重視する」通産省前掲書、54～57頁；石黒一憲「日米通商交渉史上の記念碑としての自動車摩擦の『決着』」同前、45～47頁。

(12) ジェフリー・E・ガーデン「自動車後——世界舞台におけるアメリカと日本」通産省前掲書、58～64頁。

半における主な日米通商問題としては、スーパーコンピュータや鉄鋼などに対するダンピング提訴、写真フィルムなどに対する一方的措置、半導体や保険などの分野における二国間交渉などが実施された⁽¹³⁾。しかし日本側の懸念⁽¹⁴⁾にもかかわらず、いずれも本格的な対立には至らず、新たな交渉枠組みも設けられなかった。

摩擦沈静化の理由は、第一に、クリントン政権の対日スタンスの変化に求められる。1997年2月28日、サマーズ米財務副長官は「第2期クリントン政権における米国の対日経済政策」と題する講演を行い、①マクロ経済政策、②市場開放、③金融制度改革、の3つを重点分野として挙げた⁽¹⁵⁾。講演で強調されたのは、内需主導型の経済成長を促進するためのマクロ経済政策や、外資参入のための金融面での規制緩和であり、貿易問題に関しては基本的に「両国が既にまとめた数々の合意の完全な実施を確保することに重点を置く」ことに留まっていた。このように、2期目のクリントン政権では、強硬な通商政策が後退し、規制緩和を通じた市場アクセスの改善を求める姿勢に変化した⁽¹⁶⁾。

アメリカの対日姿勢が変化した背景としては、対日経済関係の改善が挙げられる。表-1によれば、対日貿易赤字は1994年にピークに達した後、95年と96年に連続して減少した。その後再び増加するが、94年の水準を越えるのは99年である。また、貿易赤字全体に占める対日赤字の比率は90年代を通じて急減している。このように、対日貿易赤字の悪化にブレーキが掛かる一方で、対中貿易赤字は一貫して増加した。対中赤字は1996年の1～9月のうちの3ヶ月間に、初めて対日赤字を上回ったために問題視されるようになり⁽¹⁷⁾、2000年には対日赤字を上回るようになった。しかし、対中赤字の比率は97年の25.1%をピークに減少傾向にある。さらに、日本を加えた東アジア諸国全体に対する貿易赤字の比率についても、1993年の82.6%から2000年の52.8%へと傾向的に低下している。このように、アメリカの貿易収支は1990年代を通じて悪化し続けているが、貿易赤字を出している相手国・地域については多様化が進んでいたといえよう。

(13) 佐竹正夫「摩擦は沈静化したか——1990年代の日米貿易交渉」東北大学大学院『国際文化研究科論集』第8号、2000年。

(14) とりわけ、クリントン大統領が1999年の一般教書演説で日本の鉄鋼輸出に対して名指しの警告を加え、スーパー301条を復活させたことが、日本側の警戒感を高めた。村岡慎一郎「スーパー301条復活に見る米国の対日戦略」『世界週報』1999年3月9日号。

(15) この講演は以下のURLで閲覧できる。<<http://usembassy.state.gov/tokyo/www2275.txt>>

(16) 1997年6月19日、規制緩和と競争政策に関する新たな協議枠組みが成立した。「日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みの下での規制緩和及び競争政策に関する強化されたイニシアティブに関する共同声明」。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/kyoso.html>>

(17) 11月20日、クリントンは第2期政権の対アジア・太平洋政策について演説し、対中関与の強化を表明した。「クリントン大統領の対アジア・太平洋政策演説」『世界週報』1997年新年特大号。

表-1：アメリカの地域別貿易収支

(100万ドル)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
貿易収支	-134673	-176934	-187521	-194869	-211080	-264238	-357746	-466209
対日貿易収支	-62468	-68989	-62897	-50427	-58593	-67203	-76276	-84982
対日収支の比率	46.4%	39.0%	33.5%	25.9%	27.8%	25.4%	21.3%	18.2%
対中貿易収支	-22416	-32075	-36772	-42431	-53027	-60851	-73537	-90251
対中収支の比率	16.6%	18.1%	19.6%	21.8%	25.1%	23.0%	20.6%	19.4%
対東アジア貿易収支	-48784	-66356	-68463	-73569	-85275	-118880	-138000	-161265
対東アジア収支の比率	36.2%	37.5%	36.5%	37.8%	40.4%	45.0%	38.6%	34.6%

(注) 東アジアはASEAN5、韓国、台湾、香港、中国を含む。

(出所) IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook* より作成。

また、日米両国とも通商問題の解決を、多国間の紛争処理手続きに委ねる傾向を強めた。日本の場合、表-2に示すように、WTO発足以前は多国間の処理手続をほとんど使っていなかったが、それ以降は積極的に国際機関を活用するようになって⁽¹⁸⁾いる。アメリカ側についても、スワンの研究によれば⁽¹⁹⁾、WTO発足以前の時期（1988年8月～1995年1月）における対日301条事案5件は、全て二国間交渉に持ち込まれたのに対し、WTO発足後の時期（1995年1月～1998年6月）における対日事案2件は、全てWTOに付託されている。

表-2：多国間紛争の解決：WTO発足の前と後の変化

時期（年）	日本の提訴相手国		日本を提訴した国	
	アメリカ	他の諸国	アメリカ	他の諸国
1955～1979	1	0	2	2
1980～1986	0	1	6	3
1987～1994	1	2	1	3
1995～2000	5	3	5	7

(出所) シーライト前掲論文、252頁。

このような変化の原因は、何よりもWTOの新設によって、国際機関の紛争処理機能が大幅に拡充されたことにある。WTOの紛争解決制度の特徴は、第一に、決定手続の自動化や手続期限の設定によって解決手続のルール化が進んだこと、第二に、一方的措置や輸出自主規制などが禁止され、紛争処理そのもののルール化も進んだことである。従って、アメリカ政府は通商法301条をWTO協定と整合的に運用せざるをえなくなり、それまでの一方的な通商政

(18) 日本がそれまで二国間交渉に依存してきた経緯については、高瀬保「ウルグアイ・ラウンドの全般的評価と日本の経済交渉姿勢」『国際問題』No.410、1994年5月号；赤阪清隆「ガット提訴のすすめ」高瀬保編『増補 ガットとウルグアイ・ラウンド』東洋経済新報社、1995年、を参照されたい。

(19) アラン・A・スワン「国際貿易における『公正』と『相互主義』——301条と法の支配」中川淳司、トマス・J・ショーエンバウム編著『摩擦から協調へ——ウルグアイラウンド後の日米関係』東信堂、2001年。

策は後退した。他方、日本は国際通商システムの変化を機敏に活用し、自らの交渉力の強化に成功した。⁽²⁰⁾

しかし、そもそも紛争処理機能の強化を求めていたのはアメリカ政府自身である。1980年代以降、アメリカ政府は議会の保護主義を抑えると共に、外国市場をより効果的に開放する手段を手に入れるため、GATTの紛争解決手続の強化を主張してきた。この問題はウルグアイ・ラウンドの中心的な議題の一つとなり、アメリカは、紛争処理制度の強化と引換えに、一方的措置の放棄を受け入れたのである。実際、表-3に示すように、これまでWTOの紛争解決手続を最も利用しているのは他でもないアメリカ政府である。悪名高かった通商法301条を、単なる「攻撃的な一方主義」ではなく、国際貿易体制の発展に貢献した「創造的な一方的行為」と評価する議論が存在する所以である。⁽²²⁾

表-3：国別のWTO紛争解決手続利用実態

		被協議要請国						合 計
		米 国	E U	日 本	カナダ	途上国	その他	
協 議 要 請 国	米 国	—	20	5	3	23	18	69
	E U	23	—	6	4	24	4	61
	日 本	6	0	—	1	3	0	10
	カナダ	6	5	1	—	3	2	17
	途上国	22	19	0	3	35	3	82
	その他	9	1	0	1	5	8	24
合 計		66	45	12	12	93	35	263

（出所）経済産業省『2002年版不公正貿易白書』587頁。

1980年代以降、アメリカは通商政策において、多国間主義と地域主義、二国間主義を巧みに使い分ける「マルチトラック・アプローチ（multi-track approach）」を採用しており、多国間主義は海外市場を開放するための手段の一つにすぎない。⁽²³⁾ また、国際機関への「関与」という点についても、多国間ルール⁽²⁴⁾の遵守よりはむしろ、自国の国益に適うルールの形成・活用に力点が置かれている。こうしたアメリカの多国間主義に比べ、日本の掲げる多国間主義

(20) WTOの新設により、日本の通商交渉力が強化されたとする見解については、秋山憲治「WTOと日米通商交渉」『海外事情』1996年12月号を参照されたい。

(21) 渡邊頼純「ウルグアイ・ラウンドと米国・EU——多国間主義の変質と今後の展望」『国際問題』No.410、1994年5月号。

(22) スワン前掲論文、51頁。

(23) こうした観点から、WTOの紛争処理手続の有効性に慎重な評価を下した分析として、明田ゆかり「ウルグアイ・ラウンドと日米関係——米国の単独主義に与える影響を中心に」宮里政玄編『クリントン政権の内政と外交』同文館、1994年。

(24) 2000年末の時点で、米国は25件のWTO提訴を決着させ、そのうち23件で勝利したほか、ITA（情報技術協定）や基本電気通信協定などのセクター別交渉で成果を収めている。村岡慎一郎「WTOへの傾斜強める米国」『世界週報』2000年12月12日号。

はまだ「ルール遵守」の側面が強いといえよう。日本の多国間主義の発展は、2002年から開始されたWTO新ラウンド交渉において、どれだけの成果をあげることができるのか、という点にかかっている⁽²⁵⁾。

【1-2】1990年代における日本の東アジア政策

1990年代における日本の東アジア通商政策の骨格を示したのは、1988年6月に通産省が策定した「新たなアジア太平洋協力を求めて」⁽²⁶⁾である。当時の通産省の問題意識は、巨額の貿易赤字に苦しみ国内重視姿勢を強めていたアメリカを、いかにしてアジアに関与させ続けるのか、という点にあった。このため「中間とりまとめ」では、アジア太平洋諸国はこれまでの「米国依存型発展」を改め、「経済力に応じた役割分担型発展」を実現すべきであるとしていた。この中で日本の担うべき役割は、米国の負担を軽減させるため、アジア諸国からの輸入を拡大し、米国の秩序維持機能を部分的に補完することにあった。また、アジア諸国の経済協力のスタイルとして、域内諸国の多様性を尊重した「コンセンサス・アプローチによる多層的・漸進的協力」を謳っていた。これらの構想は、APECの結成に生かされていくこととなる。「(中間とりまとめは) 実質的なAPEC設立文書であった」⁽²⁷⁾と言われる所以である。

しかし、結成後のAPECをリードしたのは、アジアにおける貿易・投資の自由化を早急に進めようとするアメリカと、地域独自の諮問フォーラムであるEAEC構想の実現により、アメリカに対する交渉力を確保しようとするマレーシアを中心とするASEAN諸国だった。クリントン政権の積極的な関与は、「中間とりまとめ」の想定とは正反対の事態だったのである。それでは、これらの国々の間で日本はいかなる役割を担ったのか、以下で検討しよう⁽²⁸⁾。

1993年7月、クリントン政権は「新太平洋共同体構想」を発表し、成長著しいアジア太平洋地域に積極的な関与を続けていく姿勢を明らかにした。この構想は、①軍事的関与の継続、②APECを通じた貿易・投資の自由化促進、③域内諸国の民主的改革の促進、という3

(25) WTO新ラウンドの立ち上げは、2001年11月のWTO第4回閣僚会議で決定された。WTO新ラウンド交渉における日本の立場は、ダンピング防止措置(AD)ルールの厳格化、農業の多面的機能を認める農産物貿易ルールの実現などである。新ラウンド立ち上げに至る過程については、小田部陽一「WTOドーハ会議の成果と日本」『世界経済評論』2002年2月号；小野田欣也「新ラウンド交渉と日本の対応」青木、馬田前掲書、を参照されたい。WTO新ラウンドにおける日本の立場については、外務省「WTO新ラウンド交渉における基本的戦略」〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/new_r_soron.html#1〉

(26) 通商産業省通商政策局国際経済部「アジア太平洋貿易開発研究会中間とりまとめ：新たなアジア太平洋協力を求めて——コンセンサス・アプローチによる多層的・漸進的協力の推進」1988年。以下、「中間とりまとめ」と略記。また、「中間とりまとめ」の作成過程における議論については、船橋洋一『アジア太平洋フュージョン』中央公論社、1995年；菊池努「アジア太平洋協力をめぐる外交過程——APEC設立の経緯」草野厚・梅本哲也編『現代日本外交の分析』東京大学出版会、1995年、を参照した。

(27) 畠山前掲書、143頁。

(28) 以下の叙述については、1993年から1996年にかけて『貿易と関税』に連載された古川栄一「国際貿易交渉」を主に参照した。

つの柱から成り立っていた。その後、安全保障問題や政治体制への関与に対するアジア諸国の懸念にも配慮して、11月にAPEC賢人会議が発表した「アジア太平洋共同体構想」⁽³¹⁾では、域内における貿易・投資の自由化を強調していた。国内経済の再建を重視するクリントン政権は、新興輸出市場としてのアジアに期待し、また、他の地域、とりわけ欧州諸国の自由化を引き出すためのカードとしてAPECを活用しようとしたのである。アメリカは、同年11月にシアトルで開催された第5回非公式首脳会談以降、自らの構想の実現を図った。

しかし、早急な経済自由化や民主化を要求するアメリカに対し、ASEAN諸国は強く反発し、自由化はこれまで通り各国が自由に進めるべきであるとした。こうした抵抗を受け、アメリカ側でもアジア政策の手直しが始まった。1994年6月15日、ロード米国務次官補は下院外交委員会で「アジア諸国は、米国の政策が、短期的な利益を得るため、恒久的関係の構築に払ってきた長期的な努力を往々にして犠牲にしていると見ています」と発言して、アメリカの高圧的なアジア政策に警告を発した。ロードの見解は、アメリカのアジア政策に大きな影響を与え、それまでの強硬な自由化路線が後退するきっかけとなった。⁽³⁴⁾さらに1995年7月、クリントン政権は、APECの自由化計画を進めるために必要な一括交渉権限を、議会から得られないことが明らかとなった。APECにおけるアメリカの発言力が弱体化したこともあって、11月のAPEC大阪会議では、ASEAN側が主張してきた自主的自由化路線の継続で合意が成立した。こうしたこともあって、1996年以降、アメリカは対中関与政策の強化を進めていく。⁽³⁶⁾

他方、アメリカとASEAN諸国との間に挟まれ、APECにおける日本の役割は「控えめな仲介者」に留まっていた。日本は大阪会議に際して議長国を務めたが、この時も積極的なリーダーシップを発揮せず、関係各国の対立する主張を「大阪行動指針」として取りまとめた。こうした消極性は、マレーシアの提唱したEAEC構想の具体化に際しても一貫していた。⁽³⁷⁾もともとEAECについては、アメリカが自国を排除した地域ブロックに成長することを恐れて

／(29)「クリントン米大統領の『新太平洋共同体』構想演説」及び「多国間のアジア安保対話を進める」『世界週報』1993年8月17-24日号；梶島洋美「APECの制度化に関する一考察——アメリカのアジア太平洋への接近を中心として」九州大学『政治研究』49号、2002年。

(30) 山影進「安全保障はAPECと併存・分業で進む——ARFの課題」『外交フォーラム』1995年10月号。

(31) この構想については、山澤逸平、鈴木敏郎、安延申『APEC入門——開かれた地域協力を目指して』東洋経済新報社、1995年、123～127頁、に報告書の要約が収録されている。

(32) フレッド・バーグステン「世界貿易の自由化とAPEC」『中央公論』1994年6月号。

(33) 「米国のアジア政策に関するロード米国務次官補の議会証言」『世界週報』1994年7月12日号。

(34) 川上高司「クリントン政権のアジア総合戦略」『海外事情』1995年1月号。

(35) クリントン政権は、ウルグアイ・ラウンドの決着のため、1994年3月までの一括交渉権限を議会から得ていたが、それ以降に付与される権限の内容について議会での議論をまとめられず、大阪会議に間に合わなかったのである。古川「軌道に乗ったAPEC自由化計画」『貿易と関税』1995年11月号。

(36) 「クリントン大統領の対アジア・太平洋政策に関する演説」『世界週報』1996年7月23日号。

反対していたため、1993年7月のASEAN外相会議で、EAECをAPEC内部の協議体とすることが決まった。⁽³⁸⁾にもかかわらず、日本は1994年6月、「アジア太平洋の全ての国々が祝福を与えない限り、日本はEAECに参加しない」として、事実上不参加の方針を表明した。⁽³⁹⁾しかしASEAN側は、1995年12月の首脳会議で、日本が不参加でも1997年からはASEAN+3（日中韓ASEAN）首脳会議として開催することで合意した。こうして1997年12月、初のASEAN+3首脳会議が開催されたが、その後も日本のASEAN+3外交は腰のすわらないものだった。第一回首脳会議では会議の常設化に反対し、第二回会議ではアメリカの要請を受けて、ASEAN+3蔵相会議の開催に反対した。第三回会議では、政治・安全保障問題についても議論していくことが決まったが、⁽⁴⁰⁾アメリカはこれにも異議を唱え、その後、日本もアメリカに足並みをそろえて反対の立場に回った。しかし、2000年7月のASEAN地域フォーラム外相会議では、アメリカを含む全ての国がASEAN+3の共同声明を歓迎することで合意したため、日本は梯子を外された状態になってしまった。こうして11月の第四回会議からは、日本もASEAN+3に対して積極的な姿勢に転じることとなった。

また、農業など自由化に反対するセクターとの調整ができず、貿易自由化交渉でも積極的なイニシアティブをとる条件を持たなかった。この問題は、既に大阪会議の際にも指摘されていたが、⁽⁴¹⁾「大阪行動指針」を補完するものとして進められた早期自主的分野別自由化（Early Voluntary Sectoral Liberalization。以下、EVSLと略記）交渉の「失敗」によって誰の目にも明らかとなった。⁽⁴²⁾EVSLは、ボゴール宣言で定められた自由化年限（先進国は2010年、途上国は2020年）より早く、15の分野について貿易自由化を達成するという野心的な試みだったが、日本が林産物と水産物の自由化を拒否したこともあって、1998年11月に決裂した。その後、

✓ (37) EAEC構想については、梶島洋美「マレーシアにおけるリージョナリズムの展開——EAEC構想とその後」『九大法学』78号、1999年；木村陸男「EAEC構想の行方」『アジア研ワールド・トレンド』No.5、1995年8月、古川前掲連載などを参照した。

(38) 「ASEAN外相会議の結論と域外国の考え」『世界週報』1993年8月31日号。

(39) 以下の叙述については、古川「ついに実現した東アジア協力体」『貿易と関税』2001年7月号、を主に参照した。

(40) 「東アジアにおける協力に関する共同声明」。この声明は以下のURLで閲覧できる。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_obuchi/arc_99/asean99/kyodo.html>

(41) 外村和雄「APECの焦点農業問題“決着”の舞台裏」『世界週報』1995年12月19日号。APEC大阪会議時の日本の役割を高く評価する見解については、古川「大成功だったAPEC大阪会議のドラマ」『貿易と関税』1996年1月号。古川は、米国とASEANの間でうまく仲介役を務めた点を評価している。他方、日本のリーダーシップの欠如を問題視する見解については、Tatsushi Ogita, “The APEC Policy-Making Process in Japan”, IDE-APEC STUDY CENTER, *Working Paper Series* 95/96 – No.7, March 1996 <http://www.ide.go.jp/Japanese/Apec/Publish/pdf/95wp_07.pdf>。この研究によれば、日本はAPECの自由化交渉に際し、官僚機構の硬直性から、対立する国内業界の利害を取りまとめることができず、自由化に向けてのリーダーシップを発揮できなかったという。

(42) EVSL交渉については、以下の文献が詳細に分析している。岡本次郎編『APEC早期自由化協議の政治過程』アジア経済研究所、2001年。

自由化交渉の行き詰まりや、同時期に起こったアジア通貨危機のため、APECの求心力は低下した。

以上のように、日本のAPECに対するスタンスは、あくまでアメリカの関与やリーダーシップを求めるものであり、東アジア諸国独自の地域主義的な動きについては極めて慎重な態度で接していた。他方、貿易自由化交渉に際しては、国内に農業などの保護主義セクターを抱えていたこともあり、むしろアジア諸国の側に立って、アメリカの強制的な自由化路線に抵抗した。アジア太平洋各国による自主的な経済協力を志向する点では、日本の姿勢は「中間とりまとめ」の方針に沿うものであったし、APECという地域経済協力の性格にも合致するものであった。⁽⁴³⁾

しかし、日本は「中間とりまとめ」で提起された「経済力に応じた役割分担型発展」を引き受けることもなかった。表-4によれば、東アジア諸国の対日輸出が世界全体に占める割合は、一貫して減少している。対米輸出についても減少傾向にあるが、1990年代後半には下げ止まっている。また、東アジア諸国の輸入先としては、日米共にその割合を減少させている。これに対し、東アジア域内の貿易は、輸出入とも増加傾向にある。他方、日本からの輸出については、1990年代に対東アジア輸出の割合が対米輸出を上回った。日本の輸入についても、東アジアからの輸入割合は一貫して増加傾向にあるのに対し、アメリカからの輸入は20%前後を推移している。従って、東アジア諸国の貿易相手としての日本の重要性は減少しつつある反面、日本の貿易相手としての東アジア諸国は、その比重を増しつつあると言えよう。⁽⁴⁴⁾

日本のAPEC政策は、アメリカの立場に立てば「関与とワナ」という視点から一貫して説明しうる巧妙なものだったともいえよう。しかし、90年代後半から明らかとなってきた貿易

表-4：米国と東アジア、日本との貿易関係の推移

(%)

		輸 出			輸 入		
		対日本	対東アジア	対 米	対日本	対東アジア	対 米
日 本	1985	—	24.1	37.6	—	25.5	20.0
	1990	—	29.6	31.7	—	26.6	22.5
	1995	—	42.1	27.5	—	34.4	22.6
	2000	—	39.8	30.1	—	39.6	19.1
東 ア ジ ア	1985	17.0	25.6	27.3	25.9	22.7	15.7
	1990	14.5	31.7	22.5	22.1	29.9	15.8
	1995	12.8	37.8	19.7	22.6	33.2	14.5
	2000	12.2	37.0	21.3	18.9	38.2	13.0

(注) 東アジアはASEAN5、韓国、台湾、香港、中国を含む。

(出所) IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook* 及び台湾『進出口貿易統計』より作成。

(43) 菊池努「アジア・太平洋の地域主義と日米関係」細谷千博・信田智人編『新時代の日米関係——パートナーシップを再定義する』有斐閣、1998年。

自由化の行き詰まりや、ASEAN+3の活性化といった事態は、日米のそれぞれにとって、APECという地域レジームそれ自体の有名無実化を示すものだった。いわば、「ワナ」が罠として機能しなくなっていたのである。アジアにおける地域主義の見直しは、日米双方にとって必要となっていた。

【2】ブッシュ政権の通商政策

【2-1】ブッシュ新政権に対する対日政策提言

アメリカでは2000年から2001年にかけて、新政権に対する対日政策提言が次々に発表された。⁽⁴⁶⁾これらの提言には、2期8年間にわたったクリントン政権の対日政策への反省が踏まえられており、大まかにまとめると、①日本市場の漸進的開放と、②日米関係を軸としたアジア国際秩序の形成、という2つの論点に沿った政策が打ち出されている。ここでは、これらの提言から窺えるアメリカの政策知識人たちの問題意識を検討する。

第一に、クリントン政権期のような「日本叩き」から「日本無視」へ、という一貫性のない対日政策への反省から、中長期的な視点で日本市場を漸進的に開放していくための協議枠組みの設置が提案されている。とりわけ、アメリカ企業が対日競争力をもつ情報通信、金融、航空、エネルギーなどの分野を対象に、規制緩和や投資環境の改善が重視されている。例えば、最も早く発表されたストークス報告では、2010年までに日米間で市場を統合する「日米自由貿易圏（open marketplace）」構想を提起している。こうした展望を持つことによって、個別の通商問題にはまり込んで深刻な対立に至るのを回避し、中長期的な視点から、それらの問題を適切なタイミングで取り上げ、適切に処理できるようになるという。また、アッ

(44) 日本とアメリカ、東アジア諸国間の貿易関係を分析した近年の諸研究も、同様の結論に至っている。金堅敏「アジア経済発展のエンジンをどこに求めるべきか」宗像直子編『日中関係の転機——東アジア経済統合への挑戦』東洋経済新報社、2001年；高梨和紘「対アジア貿易政策と産業調整」池間誠、大山道広編著『国際日本経済論——依存自立をめざして』文眞堂、2002年；青木健「日本の輸出入構造変化と東アジア」青木健、馬田啓一編『日本の通商政策入門』東洋経済新報社、2002年。

(45) 吉野文雄「ブルネイ APEC の課題と展望」『海外事情』2000年7-8月号。

(46) 以下に示す4つの提言を主に検討した。Council on Foreign Relations, “A New Beginning: Recasting the US-Japan Economic Relationship”, July 2000 <http://63.236.1.240/public/pubs/Stokes_NewBeginning_Paper.pdf> (ブルース・ストークス「日米自由貿易圏を構築せよ」『論座』2000年11月号)；Institute for National Strategic Studies, “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership”, October 2000 <http://www.ndu.edu/ndu/SR_JAPAN.HTM> (リチャード・アーミテージ他「米日の成熟したパートナーシップに向けて」ロナルド・A・モース編著『「無条件勝利」のアメリカと日本の選択』時事通信社、2002年)；Council on Foreign Relations, “Future Directions for US Economic Policy Toward Japan”, October 2000 <http://www.cfr.org/public/pubs/Japan_TaskForce.html> (ローラ・タイソン、ダイアナ・ニュートン「新政権のための対日経済政策指針」『論座』2001年1月号)；David Asher, “Could Japan Become the England of the Far East?”, June 2001 <<http://www.aei.org/ps/asher.htm>> (デイビッド・アッシャー「日本を『極東のイギリス』とし日米関係の再構築を図れ」『論争（東洋経済）』2001年5月号)

シャー報告でも新たな貿易条約を締結し、日米共同市場を10年後に創設することを目標として、交渉を開始すべきであるとしている。これらの報告では事実上、日米間のFTA締結を目標に掲げているといえよう。

他方、タイソン報告では共同市場の構築は目標とされておらず、その分、対日交渉姿勢はソフトなものとなっている。対象分野として金融市場の改革や投資環境の改善が指摘されている点では共通しているが、日本に働きかける手法として、二国間交渉はなるべく避け、WTOやG8などの多国間枠組みを最大限に活用すべきであるとしている。アーミテージ報告でも日本の構造改革の進展を期待しているが、「日本市場を開放し、構造改革を加速する力は、米国政府からは消えつつある」として、協議枠組みについての具体的な提起はしていない。交渉姿勢の点ではストークス報告が最も強硬であり、日本を無理にでも自由貿易圏構想に参加させるため、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、韓国などの国々と同様の構想を進め、日本を包囲すべきであるとまで主張している⁽⁴⁷⁾。

また、日米の財界指導者など、民間部門の代表者の参加を提起している点も、これらの提言に共通している。これは、多様な意見を汲み上げるためだけではなく、日本国内に、米国側と見解の一致する同盟者を見出し、日本政府に対する新たな圧カルート⁽⁴⁸⁾を確保するためでもある。

このように、いずれの提言でも、日本の規制緩和や市場開放の進展を期待しており、そのための手法については、クリントン政権期の対日交渉が日本側の強い反発を招いた反省から、いくつかのアイディアが提起されている。

第二に、日米関係を軸としたアジア国際秩序の再編成が展望されている。この点についても、対中関与を優先し、対日関係を疎かにした第2期クリントン政権の外交政策に対する批判が踏まえられている。同盟国としての日本の重要性を最も強調するのがアーミテージ報告であり、米英同盟をモデルに、日米同盟を「バードンシェアリングからパワーシェアリング」に発展させるべきだとしている。同様にアッシャー報告でも、日本を「極東のイギリス」として、アジア地域および国際的安全保障の場で、積極的な役割を担わせるべきだとしている。特にアジア地域においては、中国を抑制するための太平洋同盟網を構築し、日米同盟をそのネットワークの中心に置くべきだとしている。

東アジア政策については、ケリー報告⁽⁴⁹⁾の提起も検討しておこう。この報告は、中国の台頭

(47) こうしたことから、ストークス報告に対しては批判的コメントが相次いだ。田中前掲論文；松村昌廣「見えてきたブッシュ政権の対日経済政策」『月刊治安フォーラム』2001年10月号、など。

(48) 政府関係者だけではなく、財界や学界、NPOなどの代表者を含んだ協議枠組みを立ち上げる必要性については、日本側からも提起されていた。新時代の日米経済関係を考える研究会「機会拡大への道程——更なる競争、協調、統合」2000年12月<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kenkyu/0012.pdf>>

(49) Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs*, January/ February 2000（「国益に基づく国際主義を模索せよ」『論座』2000年3-4月号）

と東南アジア諸国の政治的不安定化という情勢認識に立ち、東アジア地域内外で特定の覇権国や覇権的国家連合の台頭を阻止するために、アメリカが適切なリーダーシップを発揮すべきであるとしている。このような文脈から、中国封じ込めを回避して協調関係に引き込むフォーラムとして、ASEAN+3 を肯定的に評価している。ただし、APEC と ASEAN+3 との関係については今後の調整が必要であるとしている。日本については、政治的経済的な機能麻痺のためアジア地域への影響力は限定される上に、軍事面では歴史的な理由から、むしろ中国の方が信頼されていると評価している。

このように、アメリカ側では日本に対し、安全保障上のより平等なパートナーとしての役割を期待する一方で、その現状については厳しい評価を下していたといえよう。

安全保障面での期待は、国際経済面での期待と表裏一体である。タイソン報告では、アジアにおいて現在進行中の地域統合の動きが排他的なものとならないように、日本と共に働きかけるべきだと提起されている。このように、日本は国際経済面でもパートナーとしての役割が期待されており、アジアにおける環境や情報技術産業のルール、インフラなどの地域的基準の整備について、日米共通の利益の促進のために協力すべきだとされている。

また、日本の FTA についてはアーミテージ報告で言及されており、シンガポールだけではなく、韓国やカナダ、米国などの国々とも締結を進めるよう促すべきだとしている。ここでは FTA に対し、日本の自主的な改革を進める役割が期待されている。

以上のように、これらの提言では共通して、アジア地域における最重要の同盟国は日本であるとされ、日米関係を軸としたアジア国際秩序の再編成が目指されていた。また、国際経済面ではアジアが閉鎖的な経済ブロック化を進めないよう、アメリカは WTO 新ラウンドの開催を最重要課題とすべきであり、その際、日本を通商政策面でのパートナーとしても活用すべきであるとしていた。

【2-2】ブッシュ政権の通商政策

ブッシュ政権の対日経済政策は、大枠ではこれらの提言に沿う方向で進められてきた。日本の自主的な構造改革を見守るというスタンスを表明しつつ、2001 年 6 月 30 日、民間部門を含めた新たな協議枠組みとして、⁽⁵¹⁾「成長のための日米経済パートナーシップ」が成立した。

「成長のためのパートナーシップ」の目的は「日米間の対話を通じて、持続可能な成長のために各種の政策分野で協調すること」であり、「日米両国政府は民間部門からのインプット

✓ (50) J. Robert Kerrey & Robert A. Manning, “The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration”, July 2001, New York: Council on Foreign Relations
<<http://www.cfr.org/pdf/SEAsiaTF.pdf>> (J・ロバート・ケリー、ロバート・A・マニング「アメリカと東南アジア」『論座』2001年9月号)

(51) 同パートナーシップの声明文は、以下の URL で閲覧できる。

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/partner3.html>>

が、パートナーシップの目的の実現にとって有益でありうることを認識する」とされた。パートナーシップ内のフォーラムとして、年1回の次官級経済対話と官民会議、1997年に設置された「強化されたイニシアティブ」を改組した「規制改革及び競争政策イニシアティブ」、財務金融対話、投資イニシアティブ、貿易問題の早期警戒を目的とする「貿易フォーラム」が設置された。

ただし日米間でのFTAの締結については、「成長のためのパートナーシップ」では見送られている。日米FTAについては、後述するように日本の財界が大きく取り上げたが、アメリカ側からは時期尚早であるとして、消極的な対応しか返ってこなかった。アメリカの財界は、むしろ既存の協議枠組みを十分に活用し、日本側が自由化に積極的に取り組むべきだと考えている。⁽⁵²⁾ また日本政府からも、日米FTAの締結には農林水産物の問題がある上、両国間の貿易額が巨額であるため、世界貿易全体に対する影響も考慮に入れるべきだとして、「当面の課題とし得る状況にはない」との判断が下された。⁽⁵³⁾

しかし、「成長のためのパートナーシップ」の成立後、日米通商関係においては大きな動きが見られなくなった。もともとブッシュ政権の通商政策の主要な課題は、中南米諸国との米州自由貿易圏（Free Trade Area of the Americas。以下、FTAAと略記）構想の実現と、一括交渉権限の獲得にあったためである。

一括交渉権限については、ブッシュ政権は発足当初から、権限獲得を最重要課題に掲げており、⁽⁵⁴⁾ そのための取引材料として、鉄鋼に関するセーフガードの発動や、多額の補助金を充当する2002年農業法など、保護主義的な措置を多用してきた。⁽⁵⁵⁾ それにもかかわらず、議会で⁽⁵⁶⁾ の審議は難航した。一括交渉権限法案は2001年12月に下院を、翌年5月には上院をそれぞれ通過した。しかし上院通過の際、法案を実質的に骨抜きにする修正条項が付加され、下院とは異なる法案が採択される結果となった。このため両院協議会が開催され、7月に合意が成立した。これらの紆余曲折を経て、2002年8月、両院協議会報告書が上下両院で採択され、ブッシュ政権は8年ぶりに一括交渉権限を議会から獲得した。⁽⁵⁶⁾

こうして、ブッシュ政権はFTAA交渉、さらには諸外国とのFTA交渉を積極的に進めうる条件を確保した。FTAAについては、2001年4月の第3回米州首脳会議において、2005年1月までに交渉を終了し、12月末までにFTAA協定を発効するという共同宣言が採択されてお

(52) 浜野信也「日米FTAの可能性と効果」浦田秀次郎、日本経済研究センター編『日本のFTA戦略』日本経済新聞社、2002年。

(53) 外務省「日本のFTA戦略」2002年10月。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku.html>>

(54) USTR, 2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, March 2001 <<http://www.ustr.gov/reports/2001.html>>

(55) C. Fred Bergsten, "A Renaissance for U.S. Trade Policy?", *Foreign Affairs*, November/ December 2002

(56) 一括交渉権限法案の審議の経過については、外務省のホームページを参照されたい。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/eco_tusho/tpa.html>

り、アメリカは2002年11月から交渉終了予定日まで、ブラジルと共に共同議長国を務めることになっている。また、FTAについてはシンガポール及びチリとの交渉を進めているほか、2003年1月には中央アメリカ5ヶ国、モロッコ、南アフリカ諸国との交渉を開始した。さらに冒頭で述べたように、2002年10月にはEAI構想を提起し、東アジア地域におけるFTA交渉も開始しようとしている。これらのFTAでは労働・環境問題が対象分野となっており、この点がアメリカの絡むFTAの特徴の一つとなっている。

ブッシュ政権は、これらの通商交渉に際してもマルチトラック・アプローチで臨んでおり、WTO新ラウンドやFTAA交渉、個々のFTA交渉を巧みに組み合わせることによって、それぞれの交渉を自らの望む方向に誘導することを狙っている⁽⁵⁷⁾。

【3】重層的な通商政策への転換過程——1998～2002年

既に述べたように、1995年の日米自動車交渉以降、日本の通商政策の基本原則はWTOでの多国間交渉や国際ルールを重視する多国間主義となっていた。しかし多角主義的な政策姿勢が支配的だったのは、実はきわめて短い期間にすぎず、1998年には重層的な通商政策への転換に向けた動きが始まっている。ここでは政府と財界の動きを中心に、この転換過程を検討する⁽⁵⁸⁾。

1998年当初、日本政府は「地域経済統合に対する監視役」を自任していた。この年の『通商白書』では、制度的枠組みを持つ地域統合に参加していない数少ない先進国として、地域統合に対する監視の必要性を指摘しており⁽⁵⁹⁾、『外交青書』でも、日本は地域統合が多角的自由貿易体制を強化・補完するものとなるよう、WTOの場で積極的な役割を果たしていると述べられている⁽⁶⁰⁾。

また、こうした政策姿勢については財界からの支持も得られていた。経団連が1998年に発表した「WTOの更なる強化を望む⁽⁶¹⁾」という政策提言では、WTO体制を軸とした自由貿易体制の強化を謳っており、地域貿易協定による域外国企業への差別的扱いを「保護主義的貿易

(57) 例えば、農業部門の自由化を進めるため、WTOとFTAAの双方で同じ趣旨の提案をしているほか、中央アメリカ諸国とのFTA交渉によって、FTAA交渉の進展に圧力をかけている。USTR, "U.S. Advances Bold Proposals in FTAA Negotiations to Create World's Largest Free Market in 2005", February 11, 2003

<<http://www.ustr.gov/releases/2003/02/03-08.htm>>。このような戦略を、Bergstenは競争的自由化（competitive liberalization）圧力と呼んでいる。Bergsten, *op.cit.* p.94.

(58) 以下の叙述に際しては、宗像直子「日本の地域経済統合政策の形成」同編前掲書；Tatsushi Ogita, "An Approach towards Japan's FTA Policy", IDE-APEC STUDY CENTER, *Working Paper Series* 01/02-No.4, March 2002, pp.2-10. <http://www.ide.go.jp/Japanese/Apec/Publish/pdf/apec13_wp4.pdf> を主に参照した。

(59) 『平成10年版通商白書』1998年、328頁。

(60) 『外交青書1998』88頁。

(61) 経済団体連合会「WTOの更なる強化を望む——国際ルールに則った多角的貿易体制の一層の推進に向けて」1998年。<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol166.html>>

措置」として批判している。そして欧米諸国が急速に広げつつある地域貿易協定については、WTO 協定との整合性を厳格に求めるべきであるとしていた。

しかし 1998 年半ば以降、諸外国から日本に対して FTA 締結の申し入れが相次いだ。最初に申し出があったのはメキシコで、6 月に墨商工相が訪日した際に打診があり、11 月のセディージャ大統領訪日の折に、日墨経済関係の緊密化について協議していくことが決まった。その次は韓国で、10 月に金大中大統領が訪日し、その時に発表された日韓首脳による共同宣言の付属文書「21 世紀に向けた日韓パートナーシップのための行動計画」の中で、「経済面での協力関係強化」が提起された。これらの提起を受け、翌年 6 月に、日本側では日本貿易振興会を中心とした検討委員会が設置されることとなった。⁽⁶²⁾

状況変化への反応が最も早かったのは経団連で、1999 年 1 月に作業グループを設置し、4 月には「日墨自由貿易協定のわが国産業界への影響に関する報告書」⁽⁶³⁾を発表している。この報告書では、実際にメキシコで事業活動を行っている企業を中心に調査を行い、FTA を締結する上での前提条件が整っている、との評価を下している。また、翌月に発表した「次期 WTO 交渉への期待と今後のわが国通商政策の課題」⁽⁶⁴⁾では、WTO での交渉課題と併せて二国間協定への取組強化を提起した。この提言では二国間協定を、①多国間交渉を超えた自由化を推進し、② WTO 交渉における交渉力の強化に結びつくものとして、積極的に評価する姿勢に変わっている。

政府の側では通産省の反応が早く、1999 年の『通商白書』では、多国間主義を中心としつつもそれを補完するものとして、FTA や地域協定の可能性を調査・交渉しつつあるとした。⁽⁶⁵⁾他方、外務省は公式には態度を変えておらず、同年の『外交青書』では、日本は WTO の場で、地域貿易協定に対する規律の強化を積極的に提案していると述べられている。⁽⁶⁶⁾

また、12 月にはシンガポールのゴー・チョクトン首相が来日して日星 FTA の締結を提案し、日星首脳は官民合同の研究会の設置で合意した。この研究会は翌年 3 月から検討作業を開始し、9 月に報告書を発表して両国首脳に FTA の締結を進めるよう強く求めた。⁽⁶⁷⁾

2000 年 7 月、経団連は、政府の FTA 交渉の動きが遅いとして「自由貿易協定の積極的な推

(62) 畠山襄「自由貿易協定と日本」『関税と貿易』1999 年 8 月号。メキシコとの間には「日墨経済関係緊密化委員会」、韓国との間には「21 世紀日韓経済関係研究会」がそれぞれ設置された。

(63) 経団連日墨経済委員会日墨協定に関する懇談会「日墨自由貿易協定のわが国産業界への影響に関する報告書」<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol226/index.html>>

(64) 経団連「次期 WTO 交渉への期待と今後のわが国通商政策の課題」
<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol227/index.html>>

(65) 『平成 11 年版通商白書』294～296 頁。

(66) 『外交青書 1999』87 頁。

(67) 日本・シンガポール自由貿易協定共同検討会合「日本とシンガポールとの新時代における連携のための経済協定 共同検討会合報告書」2000 年 9 月。

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/kyotei/kyotei.pdf>>

進を望む⁽⁶⁸⁾」を発表した。この文書では、FTAを、国内の経済構造改革の促進にも活用できると評価し、通商政策の新たな柱に位置づけるべきであるとしている。さらに翌年6月、「戦略的な通商政策の策定と実施を求める⁽⁶⁹⁾」を発表し、WTOにおける自由化と二国間・地域協定の推進を2つの柱とする通商政策を提起した。二国間・地域協定については、FTAを活用し、将来的には東アジア経済統合を目指す一方で、日本によるアジアのブロック化という懸念を払拭するため、日米FTAの実現も検討すべきであると述べている。

また、冒頭で述べたように、通産省は2000年の『通商白書』で、「重層的な通商政策」を提起し、通商政策の基本的な姿勢を大きく転換したことを明らかにした。さらに翌年の白書では、FTAの効用として、①新たな通商ルールの迅速な策定、②多角的自由化のモメンタムを維持する手段、③国際的な制度構築ノウハウの蓄積、④FTAを締結しないことによる不利益の回避、⑤国内構造改革の促進剤、という5点を挙げて、政策の転換を正当化している⁽⁷⁰⁾。

外務省も2000年の『外交青書』では、WTO協定に整合的な地域貿易協定であれば、多角的自由化を補完するものになると述べ⁽⁷¹⁾、地域協定に対するスタンスを公式に転換した。さらに翌年の『外交青書』では、多角的貿易体制を補完・強化する地域間協力や地域内協力、二国間協力を進め、重層的な地域協力の枠組みを深化・拡大すべきだとして、通産省に足並みを揃えた⁽⁷²⁾。

2001年にはメキシコとの交渉も進んだ。6月にメキシコのフォックス新大統領が訪日し、日墨両国の首脳は、FTAの可能性を含めた両国間の経済関係の強化の方策について、産官学からなる共同研究会を設置することで合意した。この共同研究会は9月から開催され、2002年7月に報告書を発表し、FTAの早期締結が望ましいという結論を出した⁽⁷³⁾。

2002年1月、新しい通商政策の最初の成果が挙げた。シンガポールとの間でJSEPAが締結され、またその際、日本側からJSEPAをモデルに、日本とASEAN全体、またASEAN内の個々の国々とも経済連携の可能性を検討する「日・ASEAN包括的経済連携構想」が提案された⁽⁷⁴⁾。このような経済圏構想については、2002年の『通商白書』でも「東アジアビジネス圏構

(68) 経団連「自由貿易協定の積極的な推進を望む——通商政策の新たな展開に向けて」

<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2000/033/index.html>>

(69) 経団連「戦略的な通商政策の策定と実施を求める——『通商立国』日本のグランド・デザイン」

<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2001/029.html>>

(70) 『通商白書2001』172～175頁。

(71) 『外交青書2000』92頁。

(72) 『外交青書2001』90頁。もっとも、2000年10月に経団連、外務省、大蔵省および通産省の共催で開催されたシンポジウムでは、外務省関係者のFTAに関する発言には、通産省や財界関係者の発言に比べて慎重さが目立った。席上、外務省の野上外務審議官（当時）は、FTAに関するWTO協定をクリアして、FTAを締結できる相手国は相当に限られてくるとして、FTAに対する過剰な期待を戒めている。『シンポジウム「自由貿易協定と日本の選択」報告書』<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hokoku.pdf>>

(73) 「経済関係強化のための日墨共同研究会報告書」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mexico/nm_kyodo/>

想」が、日本経済の活性化策として提起されている⁽⁷⁵⁾。

また、外務省もFTAに対する取組を本格化した。2002年10月に発表された「日本のFTA戦略」では、FTA政策を展開する上での様々な判断基準を検討し、東アジア地域との締結を優先すべきであるという結論に至っている⁽⁷⁶⁾。表-5はFTA交渉の最近の動きをまとめたものであるが、東アジア及び中南米地域との交渉を数多く抱えていることが分かる。

表-5：日本のFTA（自由貿易協定）交渉の現状

メキシコ	本交渉開始。年内の締結を目指す。 日本の豚肉などの輸入問題。
A S E A N	年内にも枠組み合意し、10年以内の早期に実現。 日本の農産物輸入問題。ASEANは包括的関税引下げ問題。
韓 国	本交渉の前段階。産官学の共同研究会で検討中。 日本は農水産物、石油化学製品、皮革製品など。韓国は工業製品などの流入に警戒感。
タ イ	昨年7月に作業部会を設置。 日本の米輸入問題で交渉進まず。
フィリピン	昨年5月に首脳が作業部会設置で合意。 日本の労働市場の開放問題で交渉進まず。
チ リ	昨年5月に民間の委員会が締結推進の共同声明。
台 湾	昨年6月に民間の検討会が発足。
豪 州	昨年5月に首脳が事務レベル協議開始で合意。
マレーシア	近くマレーシアから交渉の正式提案。 マレーシアの自動車輸入制限。

（出所）日本経済新聞（2003年1月21日）等より作成。

以上のように、重層的な通商政策への転換過程は、当初、諸外国からの申し入れを受けて始まった受動的なものだった。その後、国内では経産省や外務省での検討を通じ、二国間でのFTAを突破口として、東アジアにおける地域統合が展望されるようになった。重層的な通商政策への転換は、地域主義の見直しをも伴っていたのである⁽⁷⁷⁾。

✓ (74) 「小泉総理による日・ASEAN協力の『5つの構想』（フォローアップ状況一覧）」2002年6月4日
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/5_koso.html>

(75) 『通商白書2002』125頁。

(76) 外務省「日本のFTA戦略」。また、この文書の要約として、同「我が国のFTA戦略」も参照されたい。
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy.html>>。

(77) 2000年11月の第4回ASEAN+3首脳会議において、東アジアにおける自由貿易・投資地域についての検討を開始することが決まり、それ以降、東アジア諸国間での議論が深められている。日本の通商政策における地域主義の発展も、こうした動きを受けたものと考えられる。

【4】重層的な通商政策に関する諸論点

ここでは、近年の通商政策に関する論点のうち、①FTAとGATTルールとの関係、②FTAの効用、③重層的な通商政策が日米関係に与える影響、について検討する。

【4-1】FTAとGATTルール

FTAとは、本来、協定参加国が構成する自由貿易地域において、域内産品の貿易を自由化することを規定した協定である。一般には、地域的な貿易自由化を取り決めた協定のことを地域貿易協定と称しており、その中にFTAと関税同盟とがある。FTAと関税同盟との違いは、FTAは各加盟国の対外関税を統一しなくてもよいが、関税同盟の場合は対外関税を共通化することにある。⁽⁷⁸⁾ただし、近年におけるFTAの特徴は、関税の撤廃だけではなく、表-6に示すように、基準の認証、政府調達、知的財産権や環境問題など、幅広い対象分野が含まれていることである。日本では、このような「FTAの要素を含みつつ、締約国間で経済取引の円滑化、経済制度の調和、協力の促進等市場制度や経済活動の一体化のための取組も含む対象分野の幅広い協定」を指して、経済連携協定（Economic Partnership Agreement。以下、EPAと略記）⁽⁷⁹⁾と称している。

(78) これらの概念整理については、尾池厚之、国松麻季「自由貿易協定の効用と問題点」『貿易と関税』2000年5月号、に詳しい。

(79) 外務省「日本のFTA戦略」。また、これらの対象分野も含めた近年のFTAの規定内容については、荻田竜史「FTAは何を規定しているのか」浦田秀次郎編『FTAガイドブック』日本貿易振興会、2002年、で解説されている。

表-6：EPA/FTAの多様性

	NAFTA	AFTA	MERCOSUR	JSEPA	米・ヨルダン	EU・南ア
関税撤廃	○	○	○	○	○	○
数量制限禁止	○	○		○		
セーフガード	○		○	○	○	
A D	○			○		
原産地規制	○	○	○	○	○	
税関手続	○	○		○	○	
投資	○	○	○	○		
サービス	○	○	○	○	○	
相互承認	○	○	○	○		
衛生・植物検疫	○		○			
政府調達	○		○	○	○	○
知的財産権	○	○		○	○	○
競争	○			○		○
紛争解決	○	○		○	○	○
国際収支条項				○	○	
一般例外	○			○	○	
経済技術協力		○			○	
合同委員会	○		○	○	○	
電子商取引				○	○	
人の移動	○		○	○	○	
環境	○				○	○
労働	○				○	
エネルギー		○		○		

(出所) 外務省「我が国のFTA戦略」

既に述べたように、これまで日本政府が地域貿易協定に二の足を踏んできた理由は、それが世界経済のブロック化につながる恐れがあると主張してきたためである。とりわけここ数年間は、多国間ルールを最優先する立場を標榜してきた経緯もあり、「重層的な通商政策」への転換に際しては、⁽⁸⁰⁾他国にもまして多国間ルールとの整合性が問題となる。

FTAに関する多国間ルールとしては、GATT第24条及びGATS第5条が存在する。GATT24条ではFTAの要件として、①構成国間の実質上全ての貿易（substantially all trade）について貿易障壁を廃止すること、②域外国に対する貿易障壁を引き上げないこと、としている。しかしこの規定には曖昧さがあり、「実質上全ての貿易」の具体的内容は必ずしも明らかとはなっていない。一般的には、①域内貿易量の90%以上を含むこと、②特定セクターを一括除

(80) 石黒一憲「自由貿易協定を巡る最近の情勢と関税政策の対応のあり方に関する企画部会長報告」関税・外国為替等審議会、2001年 <<http://www.mof.go.jp/singikai/kanzegaita/tosin/kana131203b2.pdf>>

外しないこと、等が挙げられているが、国際的な合意は存在しない⁽⁸¹⁾。

よって日本の場合、GATTルールとの関係では、国際競争力を持たない農業部門の扱いが問題となる。この点についてはFTA推進派の経済学者を中心に、「農業セクターの除外は論外」という議論が大勢を占めているが、他方で「農業保護を維持しつつもFTA締結は可能」という議論も一部に存在する⁽⁸²⁾。それらの論拠は、ほぼ次の3点にまとめられる。①既存のFTAの多くは、農産物を例外扱いにしている。②日本は既に大豆を自由化しているため、現状のままでも「セクター一括除外」にはならない。③低率関税の品目が多数存在するため、これらを自由化すればよい。

当初、農林水産省はこの問題に対し、農林水産物の自由化はWTOの場合のみ議論されるべきであり、FTAの早期締結を目指すならば、JSEPA方式しかあり得ないという態度を取っていた。しかし、日墨FTAのための共同研究会に参加して議論を進める過程で、「具体的な相手国と協定を結んだ場合に、どのような利益と損失が生じるかを十分に検証することが不可欠」というやや柔軟な姿勢に変わった⁽⁸³⁾。2002年7月に発表された報告書でも、多くの地域貿易協定では農林水産物を始めとする例外品目を設けており、日本の場合も食糧安全保障や農林水産業に悪影響を与えないように配慮することが必要である、との立場に立っている⁽⁸⁴⁾。

従って、農林水産物が実際の問題となるのは、むしろ交渉相手国との議論においてであろう。既に進行中の日墨FTA交渉では、メキシコ側は、農産物分野での成果が不可欠であることを強調している。また、日韓の共同研究会において韓国側は、FTAには農産物が含まれていることが不可欠であると述べている。ASEANとの経済連携構想でも、ASEAN側は農産物の更なる自由化や食品衛生検査・動植物検疫措置に対する強い関心を表明している⁽⁸⁵⁾。このように、現在進行中のFTA交渉においては、いずれも日本の農産物の自由化が一つの論点となっており、今後の交渉の推移が注目される。

(81) WTO新ラウンドにおいて、地域貿易協定に関する既存のWTO規定の明確化について議論されることが決まっている。

(82) 古川栄一「東アジア自由貿易圏の形成に向けて」『関税と貿易』2001年3月号；木村福成、安藤光代「自由貿易協定と農業問題」『三田学会雑誌』95巻1号、2002年。

(83) JSEPAの場合、新たな農林水産物関税の撤廃は行わず、農林水産物のうちWTO譲許税率が0%になっているものと、WTOでは譲許していないが実行税率が既に0%となっているものとを関税撤廃の対象に含めることで、WTO協定との整合性をクリアした。

(84) 稲葉公彦「日墨FTAの意義」浦田編前掲書、242頁。

(85) 農林水産省「我が国の食料安全保障と農産物貿易政策——自由貿易協定をめぐる」

<http://www.maff.go.jp/sogo_shokuryo/fta_kanren/seisaku.pdf>。

(86) 農林水産省「自由貿易協定をめぐる状況について」2003年1月。

<http://www.maff.go.jp/sogo_shokuryo/fta_kanren/seisaku.pdf>。

【4-2】FTAと日本の通商政策

【3】で述べたように、経済産業省ではFTAの効用として、①迅速なルール策定、②多角的自由化のモメンタム維持、③国際的な制度構築ノウハウの蓄積、④FTA/EPAを締結しないことによる不利益の回避、⑤国内構造改革の促進、をあげている。⁽⁸⁷⁾ここでは既に締結されたJSEPAを素材に、日本の通商政策にとってのFTAの意義や効用について検討する。⁽⁸⁸⁾

表-7：JSEPAの構成

	自由化・円滑化分野	経済連携強化分野
	第2章 物品の貿易 第3章 原産地規則 第4章 税関手続 第5章 ペーパーレス貿易 第6章 相互承認 第7章 サービスの貿易 第8章 投資 第9章 自然人の移動 第10章 知的財産 第11章 政府調達 第12章 競争政策	第13章 金融協力 第14章 情報通信技術 第15章 科学技術 第16章 人材養成 第17章 貿易・投資の促進 第18章 中小企業 第19章 放送 第20章 観光
前文 第1章 総則		
第21章 紛争の回避・解決 第22章 最終規定		

（出所）経済産業省「日・シンガポール新時代経済連携協定（JSEPA）について」2002年、13頁。
<http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/jsepa/data/0210gaiyo.pdf>

表-7に示したように、JSEPAは最も基本的な要素である物品及びサービス貿易の自由化に関する規定（2、3及び7章）の他、多様な分野に関する規定を含んでおり、それらは自由化・円滑化分野と経済連携強化分野とに大別される。

自由化・円滑化分野のうち、物品貿易については二国間での貿易額の98%以上を無税譲許した。ただし農林水産物に関しては、シンガポール側の要求がなかったため、新たな関税撤廃は行われていない。また、サービス貿易についてはGATSを大きく上回る分野が自由化されている。さらに、投資に関する規定（8章）については、従来の投資協定よりも先進的なルールが導入されている。これまでの投資協定は投資財産や営業権の保護を目的としたもの

(87) これらの効用について若干付言すると、③についてはノウハウの蓄積のみではなく、地域内及び二国間での協力関係を強化することで、将来の多国間交渉での「仲間作り」が見込まれている。また、④については主に日本企業の被る不利益を回避し、外国市場での事業環境を整備することが考えられている。『通商白書2001』174～175頁。

(88) JSEPAの性格については、経済産業省「JSEPAについて」；尾池厚之「日本・シンガポール経済連携協定とその応用の方向性について」『貿易と関税』2002年3月号；荻田竜史「日本・シンガポール新時代経済連携協定——日本初の自由貿易協定が持つ意味」『アジア研ワールド・トレンド』2002年4月号、を主に参照した。

だが、JSEPA ではこれに加え、相手国企業が新たに投資を行う場合、原則的に自国企業と同様に扱うこと（投資前の内国民待遇の供与＝参入の自由化）⁽⁸⁹⁾が定められている。これらの他に、自由化・円滑化分野には、貿易・投資の自由化のための周辺環境を整備する「円滑化」に関する規定が含まれている。

経済連携強化分野については、金融や情報通信技術、人材養成、中小企業など、多様な分野における協力が規定されている。これらの中には民間が主体となる活動も数多く含まれているため、国家間協定になじまないものについては協定の本体ではなく、首脳間の共同声明で言及されており、これに関連して民間同士の取決めも多数結ばれている。JSEPA では、こうした幅広い分野における協力を通じて、両国間の官民関係者の間で一種のコミュニティが形成され、また、両国間での国内制度の調和化が進展するものと期待されている。

以上のように、JSEPA の特徴はその先進性と包括性とにあり、日本が諸外国と FTA 交渉を進める際のモデル協定としても位置づけられている。実際、「経済関係強化のための日墨共同研究会報告書」でも、先進的な投資ルールの整備や貿易及び投資の円滑化、ビジネス環境の整備や裾野産業の育成などの領域における二国間協力といった、民間を含む幅広い分野における連携が検討されている。こうしたことから、FTA は新たな通商ルールの策定や仲間作り、企業の事業環境の改善、国内構造改革の推進といった効用を持つものとも評価できる。しかし、これらの特徴は日本にとって望ましいものであるにすぎない。【4-1】や表-5で示したように、日本が FTA 交渉を進めている国々の多くは先進的なルール作りにはそれ程関心を持たず、むしろ直接的な利益となる農林水産物の自由化などを強く求めている⁽⁹⁰⁾。しかし、日本側には農林水産物分野での大きな譲歩をする準備はない。従って、相手国によっては投資やサービスなどの特定分野に限定した協定が選択される可能性もあろう⁽⁹¹⁾。また、FTA のような外圧のみによる国内構造の改革は、却って国際競争力を持たないセクターからの反発を招くことになる。競争力のない分野に関しては、市場開放に伴う痛みを和らげ、産業構造調整を促進する政策で補完することが必要となろう⁽⁹²⁾。

(89) 外務省では伝統的な投資協定のことを「投資保護協定」と呼んでおり、日本はこれを 9 カ国と締結している。他方、JSEPA のような先進的な投資協定については、韓国及びベトナムとの間で具体化が進んでいる。

(90) ASEAN 諸国の場合、FTA の持つ負の経済効果に対する認識が甘く、安易な見通しに基づいた雰囲気作りのみが進んでいるとの指摘がある。木村福成「東アジアにおける FTA 形成の動き：期待と懸念」『世界経済評論』2002 年 10 月号。

(91) 「日本の FTA 戦略」では、日本の FTA の目指すべき姿の一つとして、相手国に応じた「柔軟性」や「選択性」を挙げている。実際、韓国との交渉では FTA よりも投資協定の方が先行している。

(92) 『通商白書』でも産業構造調整政策について議論されているが、日本の政策手段としてはセーフガードにしか言及されていない。セーフガードは調整円滑化のための手段にすぎず、それ自体としては構造調整の実現を保障するものでないため、別に調整支援促進策が必要となる。しかし、調整支援策については米国の事例が紹介されているのみである。『通商白書 2002』87～104 頁。

第二に、【3】でも見たように、JSEPAの締結に際しては、従来の外務省や通産省、農林省のみならず郵政省、運輸省、金融庁といった国内担当官庁からの政府関係者、さらには産学からの参加者も加わった共同研究会での検討を経た後で、政府間の本交渉が開始されている。このような交渉手続はその後のFTA交渉についても踏襲されており、例えば日墨交渉の場合も、両国の産官学のメンバーが加わった「経済関係強化のための日墨共同研究会報告書」の発表後、本交渉の段階に移っている。こうしたやり方には、幅広い利害関係者や有識者の意見を集約することで、きめの細かい対応や、国内制度にまで踏み込んだ議論が可能となる利点がある⁽⁹³⁾。従って、国内構造の改革という観点からは、これまでその硬直性を批判されてきた「官僚機構の改革」という効用も期待されることになる⁽⁹⁴⁾。

最後に、多角的自由化のモメンタム維持という効用については、少なくともJSEPAそれ自体にはそのための特別の規定は存在しない⁽⁹⁵⁾。『通商白書』でも、世界的な貿易自由化は、二国間交渉や地域主義と相互補完的に進めることにより促進されるとして、過去におけるアメリカのマルチトラック・アプローチの効果が紹介されている⁽⁹⁶⁾。よって、FTAそれ自体ではなく、FTAと他の政策手段や多国間ルールとが適切に組み合わせられることによって、多角的自由化が促進されるものと考えらるべきであろう⁽⁹⁷⁾。

【4-3】重層的な通商政策と日米関係

【1-1】で述べたように、1990年代中頃における「バイからマルチへ」の転換に際しては、対米牽制が最大の動機となっていた。しかし重層的な通商政策への転換の場合、対米関係という要因は後景に退いている。

(93) 『シンポジウム「自由貿易協定と日本の選択」報告書』44～45頁。

(94) 以下の論文でも、FTA交渉の機能を「バラバラに分散した行政権限を通商担当官庁の主導で束ね直して、規制緩和を前進させる枠組み」と評価している。中北徹「FTAと日本経済の再編成」浦田、日本経済研究センター前掲書、102頁。また、【2】で見たように、日米間においても、多様な官庁や企業経営者らの参加する「成長のための日米経済パートナーシップ」が立ち上げられており、経済のグローバル化に対応した政府間の協議枠組みとして注目される。

(95) Ogita, "An Approach towards Japan's FTA Policy" p.16. また、FTAと多角的自由化との関係については、『通商白書2001』165～166頁、で議論の整理がなされている。

(96) 『通商白書2001』174頁。ただし、マルチトラック・アプローチが多角的自由化を強化したというよりも、アメリカの圧倒的な交渉力を背景として、マルチトラック・アプローチが機能して自由化が促進された、と評価すべきかもしれない。この点については【4-3】で議論する。

(97) FTAが多角的自由化を促進する経路としては、①FTA自身の多角化（参加国の増加）、②FTAの非差別化（FTAの域外適用の拡大）、の2つが考えられる。以下の研究では、このような問題意識から「FTAが多角的自由化を促進する仕組み」を、国際機関、FTAそれ自体、国内政治、の3つのレベルに分けて整理している。Jiro Okamoto, "Seeking Multilateralism Friendly FTAs: The Research Agenda", IDE-APEC STUDY CENTER, *Working Paper Series* 01/02-No.1, March 2002

<http://www.ide.go.jp/Japanese/Apec/Publish/pdf/apec13_wp1.pdf>

第一に、【1-2】や【3】で検討したように、そもそも日本がASEAN+3に参加し、また、FTAを通商政策のツールとして採用したのは、東アジア諸国からの働きかけによるものだった。他方、1990年代末以降、アメリカは日本の通商政策の展開を黙認していた。アメリカが容認した理由は、日本に対する脅威認識が消滅し、代わって台頭著しい中国に問題関心が移ったこと、また、自国の通商政策の焦点がFTAAやWTOの新ラウンドに移行したためであろう。これらのことから生じた対日経済政策の空白期にうまく乗じることで、日本はアメリカの圧力を考慮することなく通商政策を転換できた。

第二に、日本の輸出相手としてのアメリカの重要性は、むしろ増大している。表-8によれば、日本の対米輸出額は1995年にピークに達した後、98年までの3年間はあまり増加せず、1999年に95年の輸出額を超えた。輸出総額に占める対米比率については、94年までは30%前後、その後の3年間は28%弱、1998年以降は再び30%を超えるようになっている。他方、対米輸入額については、1996年までは急速に増加したものの、その後の3年間は減少し、2000年に再び増加した。対米比率については、1998年を除けば一貫して減少傾向にある。つまり、日本の輸出先としてのアメリカの重要性は1990年代を通じて大きな変化はないが、輸入相手としてはその比重を下げつつある。⁽⁹⁸⁾

表-8：日本の対米貿易

(100万ドル)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
輸 出 総 額	362602	395226	443047	411302	421067	387955	419207	478156
対 米 輸 出 額	106898	118693	122034	113174	118383	119717	130195	144009
対米輸出額の比率	29.5%	30.0%	27.5%	27.5%	28.1%	30.9%	31.1%	30.1%
輸 入 総 額	241630	274181	336027	349597	338646	281243	310733	379530
対 米 輸 入 額	55943	63067	75880	79897	75975	67518	67529	72514
対米輸入額の比率	23.2%	23.0%	22.6%	22.9%	22.4%	24.0%	21.7%	19.1%

(出所) 表-1に同じ。

こうした変化は、貿易収支について検討するとさらに際立ったものとなる。表-9によれば、日本の対米貿易黒字は1995年から96年にかけて一旦減少するが、その後は急速に増加している。対中貿易収支が急速に悪化し、東アジアに対する貿易黒字が一進一退を続ける中で、日本の貿易黒字に占める米国の割合は急速に増加し、2000年には72.5%に達した。⁽⁹⁹⁾

(98) ただし対米輸入構造の面では、食料や原料の比率が低下する一方、資本財輸入が増加したため、通商摩擦を緩和するような変化が生じているという指摘もある。佐竹前掲論文、83頁。

(99) こうしたことから、日米通商摩擦の再燃を懸念する指摘もある。馬田啓一「米国経済と日米通商摩擦の展望」青木、馬田前掲書。

表-9：日本の地域別貿易収支

（100万ドル）

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
対 世 界	120972	121045	107020	61705	82421	106712	108474	98626
対 ア メ リ カ	50955	55626	46154	33277	42408	52199	62666	71495
対 中 国	- 3298	- 8882	- 13988	- 18578	- 20135	- 16897	- 19620	- 24800
対 東 ア ジ ア	57546	71160	85042	69998	73454	47579	52939	64993

（注）東アジアはASEAN5、韓国、台湾、香港、中国を含む。

（出所）表-1に同じ。

しかし、【4-2】でも検討したように、最近の通商政策に関する議論では、新たな海外市場の開拓や国内市場の開放によって、対米輸出依存を軽減しようという問題意識は希薄である。確かにFTAの効用の一つとして国内構造改革が挙げられているが、輸入の増加を通じた改革というよりは、むしろ諸外国の先進的な制度やルールの導入を通じた改革が意図されているようである。

それでは逆に、重層的な通商政策は対米関係に対していかなる意義を持つのであろうか。この点については、「（東アジア経済統合について）日米の国益は合致する」という議論が存在した。⁽¹⁰⁰⁾すなわち、日本がアジアの地域統合に加わって、アジア諸国との間で信頼関係を深めることができれば、米国の同盟国としての日本の価値が高まるというのである。【2-1】で検討したように、ブッシュ政権の発足当初においては、日米同盟を軸に、東アジアにおける地域安全保障の枠組みを包括的に見直そうという提起が数多く存在した。この議論の狙いは、アメリカ側の提起に対して積極的に応える姿勢を示すことで、日本の地域主義政策に対するアメリカの反発を抑制することにある。従って、重層的な通商政策を安全保障問題と関連づけることによって、東アジア地域における日米の相互補完的な関係の強化が期待されることになる。⁽¹⁰¹⁾

実際には、アメリカが日本のFTA交渉やASEAN+3外交への介入を控える一方で、東アジア地域におけるFTA網構築競争に参入したこともあって、米中の主導する東アジア経済統合が日本の頭越しに進行する可能性すら議論されるようになって⁽¹⁰²⁾いる。こうした流動的な状況下では両国の関係は競合的なものとみなされ、国内では政府に対し、FTA交渉の遅れを挽回

（100）宗像直子「東アジア経済統合へ日本は覚悟を固めよ」『論座』2002年8月号。

（101）ただし、同盟国としての日本の役割については日本側に有力な異論が存在する。首相の諮問フォーラムである「対外関係タスクフォース」が2002年11月に発表した「21世紀日本外交の基本戦略」では、日本が「英国並み」の同盟国となるのは無理だが、「同じ目的を持ちつつも自らの座標軸を持った強力な同盟国」として、日米相互に補完的な外交を進めていくべきであるとしている。「21世紀日本外交の基本戦略」10頁。<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html>>

（102）中国は2002年11月に、ASEAN諸国との間で10～15年以内にFTAの締結を目指す「包括的経済協力枠組み協定」に調印した。

する要求が強まっている⁽¹⁰³⁾。

しかし、FTA 網構築のための交渉力の面では、日米の格差は歴然としている。第一に、アメリカは 1980 年代からマルチトラック・アプローチを採用し、自国を中心としたハブ・アンド・スポーク型の FTA 網を構築してきた。しかもその際、WTO での多角的交渉と APEC や NAFTA などの地域主義、個々の二国間交渉とを連動させることによって、自らの交渉力を高めてきた。こうしたアプローチを取れるのは、アメリカのみが世界の主要地域・主要国の全てに影響力を行使する能力を持ち、それらの地域や国々に対し、競争的自由化圧力をかけることができるからである⁽¹⁰⁴⁾。

第二に、アメリカは、広大な自国市場を開放する代償として、FTA の相手国に対して労働・環境問題などで自国の制度や考え方を普及する姿勢を取っている。日本と同様、国際競争力のない産業部門を国内に抱えつつも、アメリカが攻勢的なスタンスを取れる理由の一つは、産業構造調整のための豊富な政策手段を持っているためであろう⁽¹⁰⁵⁾。他方、クリントン政権期の通商政策のように、こうしたスタンスが相手国の反発を招き、強力な交渉力が却って仇となって戦略の見直しを余儀なくされる可能性もあろう。

これに対し現在の日本には、アメリカのような影響力を行使する条件が存在しない。そもそも日本の場合、WTO 以上の自由化を行う国内合意が存在しないため、FTA の相手国に対して攻勢的な姿勢で臨むことができない。また、日本独自の地域主義政策や FTA 交渉もまだ緒に就いたばかりであり、マルチトラック・アプローチの採用も不可能である。こうしたことから、日本政府、とりわけ外務省筋では、WTO と FTA とを代替的な政策目標として捉えるべきではなく、日本としては、先行している米欧の地域主義を牽制するためにも WTO 交渉を優先し、FTA については既に関係の緊密な国との連携を強化する手段として割り切るべきだ、という見解のようである⁽¹⁰⁶⁾。日本の通商政策の「重層化」も未熟なものに過ぎず、「関与とワナ」による多角主義戦略の強化のみが、日本に残された手段なのであろうか。

(103) 例えば、経団連は FTA 交渉の遅れに対して批判を強めており、各省庁の主張を一本化して日本の交渉力を強化するための「日本版 USTR」の設置を提起している。日本経済新聞、2003 年 3 月 15 日。

(104) マルチトラック・アプローチの理解については、以下の論考からも示唆を受けた。菊池努「地域主義外交の新たな展開と日本の経済外交——グローバリゼーションの時代のリージョナリズム」今井隆吉、細谷龍平編『新しい世界像——グローバリゼーションへの理論的アプローチ』財団法人世界平和研究所、1998 年。菊池は、アメリカの通商戦略を「多角的地域主義戦略」として特徴づけている。すなわち、アメリカは主要な地域主義全てに影響力を行使できる立場を活用して、個々の地域主義と、地域主義相互を結び付ける「スーパー地域主義」の双方を駆使して影響力を強化しているという。

(105) こうした観点から 1995 年までのアメリカの通商政策を分析した研究として、中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣、1999 年。

(106) 鈴木庸一「WTO 新ラウンドと日本の戦略」『外交フォーラム』2003 年 3 月号。

終わりに

本稿では、ポスト冷戦期における日本の通商政策を日米関係の文脈の中で検討した。1990年代半ばに強化された多国間主義は、対米牽制のために国際機関を活用する「関与とワナ」という性格を持っていた。ただし、アメリカが国際機関に関与するのは、関与それ自体を目的としている訳ではなく、自らの政策目標に沿って国際機関を活用するためである。従って、アメリカの通商政策全体の中で、多国間主義がどのように位置づけられ、地域主義や二国間主義と関連付けられているのか、独自の分析・対応が必要である。WTOルール⁽¹⁰⁷⁾の遵守を求めるだけでは、アメリカの通商政策のダイナミックな性格を見誤る恐れがあろう。1990年代後半における日本の多国間主義が、今日、経団連などから「通商無策」であったと評価されるのも、故なきことではない。

これに対し、近年における重層的な通商政策の採用は、東アジアにおける地域主義の発展や、中南米諸国や東アジア地域における日本企業の活動強化に対するプラグマティックな対応だった。しかしながらその内実は、通商政策に対する過剰な期待に到底応えうるものではない。妥当な政策目標の設定と相応しい政策手段の開発のために、今後の議論の深化が望まれる。

（2003年3月25日）

(107) 日本経済新聞、2003年2月8日。

